

Documento para su presentación en el V Congreso Internacional en Gobierno, Administración y Políticas Públicas GIGAPP-IUIOG. Instituto Nacional de Administración Pública (Madrid, España) 29, 30 septiembre y 1 octubre 2014.

«Registros electrónicos de planeamiento urbanístico en España: análisis de su transparencia, participación y colaboración»

Iván Rodríguez Suárez / Eva Campos Domínguez

Universidad Politécnica de Madrid / Universidad de Valladolid

Email: ivan.rsuarez@upm.es / eva.campos@hmca.uva.es

Resumen/abstract:

Esta comunicación analiza la publicidad activa de los registros electrónicos de planeamiento urbanístico de las comunidades autónomas españolas y del Estado (Sistema de Información Urbana - SIU). Se plantea un análisis exploratorio para la elaboración de un diagnóstico del grado de desarrollo de los tres principios del Gobierno abierto (transparencia, participación y colaboración) en estos sitios web. Los resultados muestran un grado de desarrollo desigual entre la información disponible en los diferentes registros. En general, las comunidades autónomas disponen de portales específicos dedicados sólo a información a posteriori (de los documentos vigentes una vez que han sido aprobados y publicados en los boletines oficiales), aunque con bases de datos muy completas de documentos digitalizados y con consultas a demanda elaboradas.

Palabras clave: Urbanismo, Gobierno abierto, Sistema de Información Urbana, Transparencia, Planeamiento urbanístico.

Nota biográfica: Iván Rodríguez Suárez – Departamento de Urbanística y Ordenación del Territorio de la Universidad Politécnica de Madrid / Eva Campos-Domínguez – Facultad de Filosofía y Letras de la Universidad de Valladolid.

Planteamiento: de la Directiva europea Inspire al SIU

El interés de las Administraciones Públicas por la transparencia ha sido incesante en los últimos diez años y se ha plasmado en diferentes medidas legislativas que en España, como señala Llorens (2013), han tenido como resultado un, todavía, tímido avance hacia la transparencia informativa en materia urbanística.

En este sentido, se podría considerar que la Directiva Inspire (Infrastructure for Spatial Information in Europe),¹ aprobada en 2007, supuso un paso decisivo en el camino de la transparencia urbanística en España, en tanto y cuanto establece las reglas generales para el establecimiento de una Infraestructura de Información Espacial en la Comunidad Europea basada en las Infraestructuras de los Estados miembros.

Esta Directiva se aplicaba a los datos espaciales de las autoridades públicas (párr. 12) y suponía que las administraciones deberían facilitar estos datos a través de servicios de red que permitiesen localizar, transformar, visualizar y descargar datos espaciales, con arreglo a especificaciones acordadas conjuntamente y a unos criterios mínimos que garantizaran la operatividad (párr. 17).

En palabras de Velasco (2010), el objetivo de esta Directiva es la preparación de un marco legislativo que consiga disponer de fuentes relevantes y armonizadas de información Geográfica de calidad para dar soporte a la formulación, implementación y evaluación de políticas comunitarias, que permitan, por un lado, combinar la información y conocimiento del territorio procedentes de diferentes sectores y elaborados por diferentes autoridades; y por otro, poner al alcance de administraciones, empresas y ciudadanos toda la cartografía y sus datos asociados existentes en el territorio europeo.

Es decir, se comenzaba a trabajar en la publicación de datos abiertos y reutilizables; o lo que es lo mismo, en el *Open Data*.

Con las iniciativas que las diferentes autoridades públicas españolas promovieron en este eje de información cartográfica, se auspició un avance en la trayectoria de información en materia urbanística: el Sistema de Información Urbana (SIU) promovido

¹ Información disponible en web: <http://eur-ex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2007:108:0001:0014:ES:PDF> [Consulta: 19 de agosto de 2014]

y desarrollado por el Gobierno de España y que ha tenido su desarrollo a través de los convenios de colaboración que el Ministerio competente en la materia (Vivienda o Fomento, según la legislatura) ha firmado con las comunidades autónomas.

La disposición adicional primera del Texto Refundido de la Ley de Suelo de 2008 creó el Sistema de Información Urbana que contempla la recogida y tratamiento de datos estadísticos sobre urbanismo y suelo en coordinación con las comunidades autónomas. En palabras de Lahoz Rodríguez (2010), se trata de un sistema de información basado en variables estadísticas e información sociodemográfica para conocer la realidad urbana y territorial, que permite avanzar como soporte en la producción de informes y estudios, procesos de toma de decisión de políticas urbanas, y avanza en el principio de transparencia en materia urbanística.

Gobierno abierto e información urbanística en España

Con la irrupción del Gobierno abierto, a partir de 2009, se impuso el compromiso de apertura y transparencia de la Administración pública a la ciudadanía (McDermott, 2010; Jaeger y Thompson, 2010). El Gobierno abierto se entiende como una nueva forma de gobernar basada en tres pilares fundamentales: transparencia, participación y colaboración ciudadana (Löfstedt, 2005; Campos y Corojan, 2012).

El primero de los tres pilares —la transparencia— requiere que los gobiernos garanticen el acceso libre, abierto y gratuito, a través de Internet, a los datos públicos generados por el Estado para que cualquier ciudadano pueda consultarlos, utilizarlos y evaluarlos (*Open Data*). Para ello se hacían necesarios: leyes de transparencia² que garantizasen el acceso y consulta de esta información y Portales de Datos Abiertos que publicasen esta información.

El objetivo es que el ciudadano no se conforme como un ente pasivo en la relación con el Estado, sino que participe de forma activa en las decisiones importantes y que contribuya a la creación de un gobierno abierto, para lo que se articulan también los principios de participación y colaboración.

² Aunque a principios del siglo XX la existencia de un Gobierno abierto se determinaba en función de si se garantizaba la libertad de prensa o no (Beetham y Boyle, 1996), el cumplimiento solamente de este requisito ya no es suficiente en nuestros tiempos, y las leyes de transparencia y de acceso a los datos públicos se erigen como garantías en el proceso de información (Corredoira y Cotino, 2013).

En esta investigación se entiende, siguiendo a Llorens, que la transparencia urbanística supone un elemento esencial del Gobierno abierto «por la complejidad técnica y social de las decisiones urbanísticas en sede de planeamiento, por la potente capacidad del planeamiento urbanística de delimitar el contenido del derecho de propiedad del suelo, y porque el principio de transparencia constituye una garantía de legalidad urbanística, como mecanismo de control social de la amplia discrecionalidad administrativa» (2013: 142-144).

La necesidad de una Administración urbanística abierta y transparente requiere, para la misma autora, que la transparencia incluya tanto el derecho de acceso a la información, la apertura de los procesos urbanísticos hacia la rendición de cuentas, como la simplificación de procesos administrativos para su mejor observación, accesibilidad y comprensión, unido a un papel proactivo por parte de la Administración para la publicación de información.

Esta publicidad activa, que así se recoge en la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información y buen gobierno, se diferencia del derecho de acceso a la información en la actitud de las autoridades públicas a la hora de publicar datos a la ciudadanía: mientras que lo segundo supone que la Administración facilitarán los datos bajo petición de los ciudadanos, la publicidad activa requiere que los gobiernos publiquen los datos en portales web sin esperar a que los ciudadanos los demanden. Ambos conforman las políticas de datos abiertos y se interrelacionan: cuanta más publicidad activa, menos necesidad de solicitar datos (Villoria, 2014).

Los registros electrónicos de planeamiento urbanístico en España

En este sentido, se considera que los registros electrónicos de planeamiento urbanístico suponen un avance hacia la administración urbanística abierta. En los próximos párrafos se trata de analizar de forma exploratoria el tipo de información disponible en estos registros. Los resultados aquí expuestos suponen una primera aproximación a una investigación en curso.

La investigación se ha desarrollado sobre los registros de planeamiento de las comunidades autónomas.³ Una primera dificultad estriba en discernir qué se entiende por registro electrónico autonómico. Puesto que no existe una regulación estatal que obligue a las comunidades autónomas a disponer de estos registros⁴ y son las propias CCAA las que han ido desarrollando y regulando los mismos, sus contenidos y cometidos difieren. Así, se han considerado como registros electrónicos autonómicos de planeamiento urbanístico municipal aquellos sitios web institucionales que contienen el planeamiento general vigente en los municipios de cada comunidad autónoma. Establecida esta primera consideración, los autores han localizado registros electrónicos en 16 de las 17 comunidades autónomas. La única comunidad autónoma que no cuenta con un registro público online es Castilla La-Mancha.⁵ El listado completo de los registros considerados en el análisis figura en el Anexo 1 de este documento.

Tipos de registros electrónicos de planeamiento

Las comunidades autónomas han ido implantando sus propios registros de planeamiento urbanístico *online* desde la irrupción de internet. En ellos se da publicidad a los

³ Además de los registros electrónicos de planeamiento de las CCAA, algunas diputaciones provinciales cuentan con sus propios registros y la mayoría de los ayuntamientos disponen en sus páginas electrónicas de copias de sus documentos de planeamiento vigentes.

⁴ El Real Decreto Legislativo 2/2008, de 20 de junio, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de suelo, establece en su artículo 11, apartado 4, que “Las Administraciones Públicas competentes impulsarán la publicidad telemática del contenido de los instrumentos de ordenación territorial y urbanística en vigor, así como del anuncio de su sometimiento a información pública.” La inclusión de la publicidad telemática, se hacía de conformidad con lo dispuesto en la Ley 11/2007, de 22 de junio, de acceso electrónico de los ciudadanos a los Servicios Públicos. Puesto que son los ayuntamientos quienes ostentan las competencias en planeamiento municipal, son ellos quienes están obligados a la publicidad telemática de estos instrumentos y así lo reflejaba la propia Ley del Suelo del 2008 al modificar mediante su Disposición adicional novena la Ley Reguladora de las Bases de Régimen Local en los siguientes términos: Artículo 70 ter:

42. Las Administraciones públicas con competencias en la materia, publicarán por medios telemáticos el contenido actualizado de los instrumentos de ordenación territorial y urbanística en vigor, del anuncio de su sometimiento a información pública y de cualesquiera actos de tramitación que sean relevantes para su aprobación o alteración.

4En los municipios menores de 5.000 habitantes, esta publicación podrá realizarse a través de los entes supramunicipales que tengan atribuida la función de asistencia y cooperación técnica con ellos, que deberán prestarles dicha cooperación.

⁵ Castilla La-Mancha no cuenta con registro electrónico institucional de planeamiento, aunque existe un registro con funcionalidades análogas a los oficiales, gestionado por una institución privada (el Colegio Oficial de Arquitectos de Castilla La-Mancha) y al que sólo se puede acceder previo pago [Disponible en: <http://www.coacm.es/planeamiento.php>].

documentos de planeamiento municipal vigentes en cada municipio, sin valor normativo y, por lo general, se encuentran en actualización y mejora permanente.

Los registros electrónicos de planeamiento de las comunidades autónomas reciben diferentes denominaciones (sistema de información urbana, sistema de información territorial, registro de planeamiento, inventario de planeamiento) y suelen englobarse en portales temáticos dedicados a urbanismo y ordenación del territorio que contienen los instrumentos de ordenación desarrollados por la comunidad autónoma, estudios específicos sobre la materia y la legislación básica del suelo y de ordenación del territorio de la comunidad autónoma.

Los registros existentes pueden clasificarse en dos tipos básicos en función de la información que contienen y su finalidad:

- Archivos de los documentos de planeamiento municipal aprobados. Contienen copias completas digitalizadas en pdf de los documentos que componen el planeamiento municipal. Permiten consultar la copia íntegra del planeamiento general (planes generales de ordenación urbana) de todos los municipios y, en algunas CCAA, como Galicia, Madrid o Andalucía -aunque no para todos los municipios-, los documentos de planeamiento de desarrollo (planes parciales, planes especial y estudios de detalle). Se trata de repositorios que funcionan a modo de catálogos o inventarios de mayor o menor complejidad.
- Mapas de planeamiento continuos para la comunidad autónoma. Estos registros ofrecen un mapa continuo del planeamiento vigente en la comunidad autónoma, que ha sido reelaborado con criterios homogéneos de clasificación y calificación para todos los municipios y que permite una lectura continua del territorio autonómico. Los registros de este tipo no publicitan los documentos íntegros vigentes puesto que lo que pretenden es que sea posible la comparación entre municipios y la visión completa de la realidad del planeamiento en la comunidad autónoma. Su elaboración requiere la definición de criterios que conviertan las diferentes denominaciones y clasificaciones utilizadas por cada plan en función de la legislación del suelo vigente en el momento de su aprobación. La información se suele presentar en forma de visor que ofrece mapas completos de clasificación y calificación del suelo y datos a demanda de las determinaciones de ordenación para la selección de sectores concretos.

Los registros electrónicos de planeamiento de las CCAA presentan, en el momento de realizar esta investigación, un desarrollo muy desigual. Así, hay registros que sólo disponen del mapa continuo de planeamiento, otros que sólo disponen de copia íntegra digitalizada de los documentos aprobados y algunos que cuentan con ambas funcionalidades. El detalle de los tipos básicos de registros para cada CCAA puede consultarse en la Tabla 1.

Tabla 1. *Tipos de registros electrónicos de planeamiento de las comunidades autónomas.*
Fuente: elaboración propia.

| CCAA | Tipo de registro de planeamiento | |
|-----------------------------|----------------------------------|-----------------------------|
| | Mapa continuo | Archivo con copias íntegras |
| Andalucía | | X |
| Aragón | X | X |
| Asturias, Principado de | X | X |
| Balears, Illes | X | X |
| Canarias | X | X |
| Cantabria | | X |
| Castilla y León | X | X |
| Castilla-La Mancha | | |
| Cataluña | X | X |
| Comunitat Valenciana | X | X |
| Extremadura | X | X |
| Galicia | X(*) | X |
| Madrid, Comunidad de | X | X |
| Murcia, Región de | X | X |
| Navarra, Comunidad Foral de | | X |
| País Vasco | | X |
| Rioja, La | X(*) | X |

(*) Sólo permiten la visualización del mapa de un municipio

Perspectivas futuras de los registros electrónicos de planeamiento

Algunos de los registros ofrecen funcionalidades novedosas o pioneras. Aunque su desarrollo es ciertamente incipiente en algunos casos, las potencialidades que ofrecen de cara al futuro y con vistas a una profundización en los principios de gobierno abierto son claras. Las más destacadas observadas en la investigación son:

- Archivo histórico de planeamiento. Además de los documentos de planeamiento general vigentes, se ofrecen los documentos anteriores. Habida cuenta de la vigencia indefinida del planeamiento urbanístico, la complejidad de algunos procedimientos urbanísticos y su prolongado periodo de ejecución, esta funcionalidad se estima como una de las más prometedoras, puesto que permitirá consultar los expedientes antiguos a profesionales, investigadores e interesados en la materia que hasta ahora debían acometer su trabajo consultando registros físicos. Ofrecen información parcial de este tipo los registros de Galicia y Extremadura.
- Planeamiento en periodo de información pública. La publicidad telemática de los documentos en tramitación, especialmente durante los periodos de información pública reglada, se presenta como una de las vías para mejorar la participación ciudadana en los procesos de planeamiento. Aunque por el momento es una vía incipiente, algunos sitios, como el de Andalucía, ponen a disposición del público los documentos en tramitación.
- Seguimiento completo de expedientes por fases. No sólo se pone a disposición del público el documento aprobado definitivamente, sino que también se ofrece información sobre el proceso de tramitación en todas sus fases y de los documentos previos de formulación del planeamiento (documentos de avance, aprobación inicial, y definitiva y documentos de tramitación ambiental). Ofrecen información de este tipo los registros de Andalucía y la Comunidad Valenciana.
- Los mapas continuos de planeamiento en la formulación de las políticas territoriales. La existencia de mapas continuos de planeamiento municipal vigente pueden ayudar a la formulación de políticas e instrumentos de ordenación territorial coherentes, especialmente en áreas urbanas continuas y compuestas por municipios que, en ocasiones y en desarrollo de sus propias competencias, pueden plantear instrumentos de planeamiento general contradictorios con sus vecinos.

En resumen, a pesar de que los registros electrónicos de planeamiento urbanístico en España se han ido desarrollando siguiendo los pasos del gobierno abierto, se plantean todavía como iniciativas experimentales que adolecen de una regulación estatal que recupere los principios que inspiraron la Directiva Inspire y las iniciativas posteriores en

el marco del Gobierno abierto. De esta forma, se considera que estos registros electrónicos pueden avanzar en su desarrollo para facilitar datos abiertos, accesibles y reutilizables en red, que permitan que cualquier ciudadano pueda localizar, transformar, visualizar y descargar esta información, con arreglo a especificaciones acordadas conjuntamente y a unos criterios mínimos comunes que garanticen la operatividad.

Referencias

Beetham, D. y Boyle, K. 1996. *Cuestiones sobre la democracia. Conceptos, elementos y principios básicos*. Madrid: UNESCO.

Campos, E. y Corojan, A. 2012. “Estado del arte del Gobierno abierto: promesas y expectativas”, En: Ramírez-Alujas, A., Hofmann, A. y Bojórquez, JA.: *La promesa del gobierno abierto*. México, D.F: InfoDF y ITAIP.

Corredoira, Loreto y Cotino Hueso, Lorenzo. 2013. *Libertad de información y expresión en Internet. Amenazas y protección de los derechos personales*. Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.

Lahoz Rodríguez, Elisabeth. 2010. Reflexiones medioambientales de la expansión urbana. *Cuadernos Geográficos*, 46, págs. 293-313. Disponible en web: <http://revistaseug.ugr.es/index.php/cuadgeo/article/view/641> [Consulta: 15 de agosto de 2014]

Llorens Ferrer, Marta. 2013. “El principio de transparencia en el planeamiento urbanístico”, *Revista Vasca de Administración Pública*, 97, págs. 139-182. Disponible en web: <https://www.euskadi.net/r61s20001x/es/t59aWar/t59aMostrarFicheroServlet?t59aIdRevista=2&R01HNoPortal=true&t59aTipoEjemplar=R&t59aSeccion=38&t59aContenido=4&t59aCorrelativo=1&t59aVersion=1&t59aNumEjemplar=97> [Consulta: 21 de agosto de 2014]

McDermott, P. 2010. “Building Open Government”. *Government Information Quarterly*, núm. 27, págs.401-413.

Löfstedt, U. 2005. “E-Government – Assessment of Current Research and some proposals for future directions”. *Internacional Journal of Public Informations Systems*, 1: 39-52

Velasco Martín-Varés, Amalia. 2010. “Las especificaciones de Inspire para la parcela catastral”. *CT: Catastro*, 68, págs. 27-50. Disponible en web: <http://www.catastro.meh.es/documentos/publicaciones/ct/ct68/2.pdf> [Consulta: 18 de agosto de 2014]

Villoria, Manuel. 2014. *La publicidad activa en la Ley de transparencia, acceso a la información y buen gobierno: posibilidades e insuficiencias*. Documento de trabajo. GovernObert. Generalitat de Catalunya. Disponible en web: http://transparencia.gencat.cat/pdfs/governobert/governobert_1_es.pdf [Consulta: 21 de agosto de 2014]

Anexo 1. Listado de registros electrónicos de las comunidades autónomas analizados

Andalucía. SITU@. Disponible en web: <http://www.juntadeandalucia.es/medioambiente/site/portalweb/menuitem.220de8226575045b25f09a105510e1ca/?vgnextoid=f1781848ea074410VgnVCM2000000624e50aRCRD> [Consulta: 9 de agosto de 2014]

Aragón. Sistema de Información Urbanística. Disponible en web: <http://sitar.aragon.es/SIUa/> [Consulta: 9 de agosto de 2014]

Asturias. Registro de Planeamiento y Gestión Urbanística. Disponible en web: <http://www.asturias.es/portal/site/webasturias/menuitem.a76385ecc651687bd9db8433f2300030/?vgnextoid=fd8ab1ea17dfe210VgnVCM10000097030a0aRCRD> [Consulta: 9 de agosto de 2014]

Baleares. MUIB. Mapa Urbanístico de las Islas Baleares. Disponible en web: <http://www.caib.es/sacmicrofront/contenido.do?idsite=5785&campa=yes&cont=69600&mkey=M140716115526606355743&&lang=es> [Consulta: 9 de agosto de 2014]

Canarias. Archivo de Planeamiento. Disponible en web: http://www.territoriocanario.org/modules.php?mod=interior&file=ver_archivo_planea&submenu=5 [Consulta: 9 de agosto de 2014]

Cantabria. Archivo de Planeamiento. Disponible en web: <http://www.urbanismodecantabria.es/Publica/Planeamientos.aspx> [Consulta: 9 de agosto de 2014]

Castilla y León. Archivo de Planeamiento Urbanístico y Ordenación del Territorio. Disponible en web: <http://servicios.jcyl.es/PlanPublica/> [Consulta: 9 de agosto de 2014]

Castilla La-Mancha. No dispone de registro público. Sólo a través del colegio de arquitectos previo pago, disponible en web: <http://planeamiento.coacmgcu.org/> [Consulta: 9 de agosto de 2014]

Cataluña. Registro de planeamiento urbanístico de Cataluña. Disponible en: <http://ptop.gencat.cat/rpucportal/inici/es/>

Comunidad Valenciana. Sistema de Información Urbanística. Disponible en web: <http://cma.gva.es/web/indice.aspx?nodo=59009&idioma=C> [Consulta: 9 de agosto de 2014]

Extremadura. Planeamiento Urbanístico y Territorial. Disponible en web: <http://fomento.gobex.es/fomento/live/informacion-ciudadano/Urbanismo.html>.
<http://www.ideextremadura.com/IDEEXVisor/> [Consulta: 9 de agosto de 2014]

Galicia. SIOTUGA. Sistema información de ordenación do territorio e planificación urbanística de Galicia. Disponible en web: <http://www.planeamentourbanistico.xunta.es/siotuga/> [Consulta: 9 de agosto de 2014]

Madrid. Planea. Disponible en web: <http://www.madrid.org/cartografia/planea/planeamiento/html/visor.htm> [Consulta: 9 de agosto de 2014]

Murcia. SITMurcia. Sistema de Información Territorial. Disponible en web: <http://www.sitmurcia.es/gestionot/index.jsp?pagina=3&idi=es> [Consulta: 9 de agosto de 2014]

Navarra. Sistema de Información Urbanística de Navarra. Disponible en web: <http://siun.navarra.es/Default.aspx> [Consulta: 9 de agosto de 2014]

País Vasco. Inventario de Planeamiento. Disponible en web: <http://www.ingurumena.ejgv.euskadi.net/r49-85a/es/s85aWar/visorInbentario.do?lan=0>.
<http://www.geo.euskadi.net/s69-bisorea/es/x72aGoeuskadiWAR/index.jsp> [Consulta: 9 de agosto de 2014]

La Rioja. Sistema de Información Urbanística. Disponible en web: <http://siu.larioja.org/> [Consulta: 9 de agosto de 2014]